

教師の地位と身分に関する戦後初期の論議における 教職の専門職性

—教育公務員特例法成立に至るまで— (その1)

南 新 秀 一

一. はじめに

ILO・ユネスコによる「教員の地位に関する勧告」(1966年)は、「責任をもたされた生徒の教育および福祉に対して、個人的および共同の責任感を要求」される「教育の仕事は専門職としてみなされるべきである」(「指導的諸原則」3項)とのべ、教職の専門職性の承認を各国政府に求めている。また同時に、「勧告」は、「教員の権利」の部分で「教員は市民が一般に享受する一切の市民的権利を行使する自由をもち」(79項)、「教員の給与と労働条件は、教員団体と教員の使用者の間の交渉過程を通じて決定され」(82項)、「(労働争議解決のための手段と手続きが使い尽くされ交渉が行き詰まった場合)教員団体は、他の団体がその正当な利益を保護するため普通もっているような他の手段をとる権利をもたなければならない」(84項)と述べて、ストライキ権を含む教員の労働基本権の承認を求めている。このように、「教員の地位に関する勧告」は、教職すなわち教員の専門職性と労働者性を同時に承認することを求めている。

医者や弁護士は、古くから全世界で「専門職」として承認されてきた。それらが「専門職」労働として認められるようになった本質は、「労働実践のあり方が学問研究の対象とされるとともに、その労働研究の成果によって労働実践そのものが修正され変革されていくような労働」であって「その職業従事者たちが学問の自由を中心とするそれらの対国家的諸権利を個人的にも集団的にも享受しえている」こと¹、すなわち「個人及び共同の責任感が要求される」「自律性のある労働だということ」²である。そして、「教育・学習には人間的主体性が必要であること(教育の人間的主体性)」「真理を教えるのに必要な自由と権力的多数決になじまないこと(真理教育の自主性)」「子どもの発達の法則性を見定めていく教育の専門性に伴う自律性(教育専門的自律性)」「教師が、子ども・父母に教育責任を負えるために教育の自主性が必要(教育の自主的責任性)」という教育条理³に基づいて国家に対して自律的な教育権が保障されなけ

¹ 勝野尚行「教職理論研究の四つの課題」勝野尚行編『教育実践と教育行政—教職理論研究入門〔全訂版〕』法律文化社、1979年、P.11

² 中山和久「教職員の地位と学校の自治」日本教育法学会編『講座・教育法5 学校の自治』総合労働研究所、1981年、P.273

³ 兼子仁『教育法〔新版〕』友斐閣、1978年、P.274～P.278

ればならない教員という職業こそは、「教員の地位に関する勧告」が指摘するように、「専門職」と呼ぶにふさわしい。

しかし、医者・弁護士などの旧来の専門職と教員という職業の間には、両者の職業の支配的存在形態の違いから「自律性についての決定的差異を生じうる」⁴。「教員のばあい、雇用労働者であるのが原則であり、圧倒的部分をしめる」のに対して、旧来の専門職のばあい「非雇用の形態—独立自営業的性質をもつのが原則であり、圧倒的部分をしめる」からである⁵。そこで、賃金労働者としての教員には、労使関係をテコにした従属労働を強いられる（職務上の自律性を否定され、職務上の「上司」の「包括的支配権」に従属するよう求められる）という現実的可能性が常に存在し、「事情によっては生きていくためにその教育労働権の侵害・剥奪をもある程度まで甘受せざるをえない」⁶という現実の中で教員の専門職としての自律的労働が事実として侵害・否定されていく危険性を持っている。したがって、「専門職であり、自律的労働であることが強調されなければならないのは、専門職の職務が雇用労働者によっておこなわれるばあいについてである」⁷ので、教員という職業はまさにその典型といえる。

戦前日本の学校教員の地位の特色は、待遇官吏として官僚機構の末端に位置づけられながら、「一旦緩急アレハ義勇公ニ奉シ以テ皇運ヲ扶翼」する臣民の育成の徹底を目標とした教育ニ関スル勅語（1890年）がその職務及び服務の根本基準とされ、国家による国民教化の重要な担い手とされていたことである。そのため、教員は、専門職にふさわしい自律性・自由を全くといっていいほど与えられなかったばかりでなく、教師聖職論によって市民としての自由すらきびしく制限されていた。そこで、戦後当初、民主主義国家の建設が課題となり、そのための戦前の絶対主義教育・軍国主義教育の廃止とそれに代わる民主教育の建設が課題となった時、学校教員の地位と身分をどのように位置づけ法で規定するかは、1つの大きな焦点であった。

筆者は、「戦後初期日本の教育委員会論における教師の専門職性と教育行政職の専門職性（上）、（下）」（『鹿児島短期大学研究紀要・第61号』1997年11月及び『同・第62号』1998年6月）において、戦後初期日本の教育委員会論の中で、「民衆統制」原理との関係において、ともに教育の「専門職主義」「専門的指導性」の内容となりうる可能性を持っていた教員の専門職性と教育行政職の専門職性がそれぞれどのように理論化され法文化・制度化されたのか、またはされなかったのか、さらにその過程の中で教師職と教育行政職との相互関係はどのように考えられたかについて分析した。分析の結果、「民衆統制（ないしは素人統制）の原理に期待しなかった日本人関係者は、当然のこととして、教育および教育行政の民主化を教育専門家による専門的指導性に期待し」「教授専門職としての現場教師が教育委員として教育行政運営に直接

⁴ 2に同じ。

⁵ 同上。

⁶ 前出「教職理論研究の四つの課題」『教育実践と教育行政—教職理論研究入門〔全訂版〕』P.18

⁷ 前出「教職員の地位と学校の自治」『講座・教育法5 学校の自治』P.273～P.274

制度参加しその専門的指導性を発揮すべきであるという意見が存在していた」にもかかわらず、「教職員組合運動への敵視もあって、教授専門職の教師と教育行政専門職としての教育長を教育の専門職として同一のものみなした上でその教育の専門職を教育行政専門職としての教育長に代表させる論理によって」、「自律性を伴う教師の専門職性」の1つの形態とみなしうる「教師代表教育委員という形で教師の教育委員会への制度参加」は否定されていったことが明らかとなった⁸。このように教員の専門職性の否定へと導いた人々は、当時盛んになった教員組合運動に対する否定の認識やマイナスの印象をもっていた。すなわち、雇用労働者としての教員の専門職性と労働者性を両立し得ないものとする認識があったといえる。

そこで、今回本論では、戦後公立学校教員の地位と身分の基本を決定することになった教育公務員特例法が成立（1949年1月12日）するまでの戦後初期日本の学校教員の地位と身分に関する議論自体の中で、教員の専門職性がどのように理論化され法文化されたのか、またはされなかったのか、さらにそれらの議論の中で教員の専門職性と教員の労働者性の関係はどのように考えられていたのかについて分析する。兼子仁によれば、「現行教育法制における『教職の専門職性』の法原理の諸要素およびそれに連なる教育法制度」は「①教師の学校教育活動の自主性の保障（教師の教育権）、②学校教師の自主研修の責務と権利（教師の自主研修権）、③学校教師の専門資格を公証する教員免許状制、④学校教師の特別な身分保障制度」の4つであり、「これらの専門職性は、学校教師の労働者性（被用者・給与生活者たること）とは両立しうる」としている⁹。これら4つの諸要素のうち、③についてはある程度の独自性をもった大きな要素であるので後日の研究に委ねることにして、今回の主たる研究対象から外し、他の3つの要素について教員の労働者性との関連について留意しながら分析する。

二、教育刷新委員会設置（1946年8月10日）以前の教員の地位と身分に関する論議

（1）第一次米国教育使節団報告書（1946年3月31日）以前の学校教員の地位と身分に関する論議

連合国軍総司令部（GHQ）は、占領後まもなくの1945年10月から12月にかけて軍国主義教育・超国家主義的教育を廃止するために、いわゆる「教育の四大指令」を「総司令部覚書」として出した。これらの中には、職業軍人、軍国主義者、極端な国家主義者の教育界からの追放を命じた「教員及教育関係官ノ調査、除外、認可ニ関スル件」（10月30日）を含んでいた。しかし、これらは「否定的措置」「禁止的措置」としての占領教育政策であり、抜本的体系的な教育改革へとつながっていく「積極的措置」としての占領教育政策のためには、第一次米国教

⁸ 拙稿「戦後初期日本の教育委員会論における教師の専門職性と教育行政職の専門職性（下）」『鹿児島短期大学研究紀要・第62号』1998年6月、P.50～P.51

⁹ 前出『教育法〔新版〕』、P.311

育使節団報告書を待たなければならなかった¹⁰。

一方、文部省は、1945年10月15日文部省官制の改正で、国民教育局、専門教育局、教学局の廃止と学校教育局、社会教育局、教科書局の新設によって組織の刷新をはかるとともに、学校教育局長に田中耕太郎（東京大学法学部長）を起用し、その後の教育改革に備えた¹¹。この田中耕太郎を中心とする当時の文部省関係者は、第一次米国使節団報告書以前に、独自の教育改革構想、地方教育行政改革構想を練っていた。文部省官房総務室は、11月20日には、「画一教育改革要綱（案）及び画一教育打破ニ関スル検討並ニ措置（案）」¹²を作成している。「画一教育改革要綱（案）」は、「教員ノ広汎自由ナル教育活動ヲ推進スル」（第五）、「教員待遇ノ飛躍的改善ヲ行ヒ殊ニ私立学校教員ノ待遇ニ付向上ヲ図ル」（第五ーチ）、「教育ノ自主性ヲ確保シ教権ノ独立ヲ明示ス」（第六ーイ）、「学問研究ノ自由ヲ明示ス」（第六ーイー1）、「教育行政機構ヲ一般行政機構ト切断シ且ツ教育行政ト教育ノ實際トノ乖離ヲ調整ス」（第六ーイー3）と述べ、教員の専門職性に不可欠な教員の教育の自由、教員の待遇改善、教育の自主性確保、教員の学問研究の自由、教育行政の一般行政からの独立を主張している。しかし一方では、「督学機構ノ充実刷新ヲ図リ教員ノ教授、研究能力、熱意、人格等ニ関シ審査ヲ行フベキ常設機関ヲ付属セシム」（第五ーリ）、「文部省ノ政治力ヲ強化ス」（第六ーイー2）、「国定教科書制度ハ国民学校ニ付テノミ行フ」（第六ーホー1）と述べ、教員の専門職性を否定したり脅かしたりするような現職教員の身分審査制度の新設、文部省を頂点とする教育行政の中央集権化、初等教育内容についての国家統制の継続をも主張している。また、「画一教育打破ニ関スル検討並ニ措置（案）」では、「教育ノ自主性ヲ確保」すること（二措置要領ー（イ））、「教職員ニ人材ヲ吸収シソノ自主的ニシテ重厚ナル教育活動ヲ振励スルコト」（二ー（ロ））、「教職員ノ待遇ノ飛躍的ニ増大シ、教職員ノ研究時間ヲ充分ニ与ヘ」ること（二ー（ロ））、「教職員ノ相互研究、生活向上ノタメノ自主的ナル教員組織ノ発達ヲ促ス」こと（二ー（ロ））、「教育ノ自主的活動ヲ防グルガ如キ諸規定ヲ撤廃シ特ニ要綱、教授要目ニ関スル規定ノ如キハ之ヲ最小限度ニトメ国定教科書ノゴトキハ初等教育用以外ノモノヲ廃止シ教科書ノ採用ニハ教師ノ自由ナル選択ヲ与ヘルト共ニ一般ニ副教科書ノ如キ教材ヲ多ク使用セシムル余地ヲ与フルコト」（二ー（ハ））と述べ、教員の専門職性の要素である教員の教育の自由、教員の教育内容編成権や教科書選択権、教員の待遇改善、教員の研究時間の確保の必要性を主張している。しかし、一方では「措置要領」の最初で「教育ノ自主性ヲ確保シ、国家理念ノ徹底ヲ計ランガ為ニハ」「文部省ハ強力ナル政治力ヲ確保スル」（二ー（イ））と述べていることから、教育の自主性確保の第一の目的が文部省・教育行政の内務省・内務行政からの独立と文部省の権限強化であったことが窺える。また、

¹⁰ 五十嵐頭・伊ヶ崎暁生編著『戦後教育の歴史』青木書店、1970年、P.44～P.47

¹¹ 安部彰『戦後教育史年表』風間書房、2005年、P.4～P.5

¹² 「画一教育改革要綱（案）及び画一教育打破ニ関スル検討並ニ措置（案）」の全文については、鈴木英一編『資料 教育基本法30年』学陽書房、1978年、P.78～P.81参照。

初等教育での国定教科書の継続の主張は、教育内容への文部省を通しての国家統制を残存させるものであり、初等学校教員の教育の自由とは相容れないものである。このことは、初等学校教員を中等以上学校教員と区別した上で差別し、その専門職性に基づく教育の自由を大きく制限しようとしていたことを意味する。さらに、資質向上のための「相互研究」のみを目的とするだけでなく「生活向上」のための「自主的ナル教員組織」の発達を主張したことは、戦前とは異なり教員の労働者性を一般的に認めたという意味では重要である。

次に、教育使節団来日以前に、その影響を受けずに田中耕太郎（当時文部省学校教育局長、1946年5月～1947年1月文部大臣）を中心とする文部省関係者が作成した構想として「地方教育行政機構刷新要綱（案）」¹³（一般的には学区庁構想と呼ばれている）がある。この案の要点は、「地方教育行政機構ヲ」「内務省系統ヨリ分離セシメ」「中等学校以下ノ諸学校」を「直接文部大臣ノ監督下ニ置キ教権ノ確立ト文教施策ノ円滑ナル遂行」を目的として、①全国を数個の学区に分け、その学区内の大学総長（学長）が就任するところの学区長に統轄される学区事務局が、学区内の教育事務を所管する、②従来地方長官がもっていた中等学校以下の公立諸学校の人事権は学区長に移管し、中等学校以下の諸学校教職員の執行する国の教育事務は学区長が監督する、③必要な場合には学区事務局の下部機構を設置する、④公立諸学校教職員の給与は全額国庫負担に改める、というものであった。この学区庁構想は、翌年1月25日の文部省内試案「地方教育行政刷新要綱」「右ニ基ク学区庁（仮称）設置要綱」によってさらに具体化され、学区庁を全国に9つ、その下部組織としての学区支署を都道府県・市および地方事務所管轄区内に計250設置するとした上で、学区には「教職員に対する職務停止権を有し、教育内容の向上に関し強力な指導監督を行う」督学官を多数配置し、学区支署には「視学官などを常駐させる」としていた¹⁴。このような学区庁構想は、教育関係者が内務官僚によって徹底的に管理された、すなわち教育・教育行政が一般行政（内務行政）に完全に従属していた戦前の教育の反省の上に、「教育行政を一般行政から分離独立し、教育及び教育者の自主権を確保する」ための根拠を「司法権の独立に基礎を置く大学の自治の理論」に求め¹⁵、「大学が従来文部省に対し広汎な自治を享有し、又社会的なプレスティージを保持していた」ことを「地方教育行政の有力な支柱」にしよう¹⁶というものであった。しかし、この学区庁構想が、中等学校以下の諸学校を「直接文部大臣ノ監督下ニ置キ」「学区事務局ニ対シ文部本省ノ権限ヲ大巾ニ委譲ス」としていた点、「中等学校以下ノ諸学校職員ノ執行スル」教育事務を戦前と同様に「国ノ教育事

¹³ 文部省作成「地方教育行政機構刷新要綱（案）」の全文については、久木幸男他編『日本教育論争史録・第3巻』第一法規、1980年のP.156参照。

¹⁴ 前出『日本教育論争史録・第3巻』P.148～P.149

¹⁵ 田中耕太郎「地方教育行政の独立について」文部省内法令研究会『教育委員会—理論と運営—』時事通信社、1949年（『教育基本法制コンメンタール3 教育委員会 理論と運営』日本図書センター、1998年に所収）、P.226

¹⁶ 同上、P.229

務」と規定した上で「学区長之ヲ監督ス」としている点、教職員に対する職務停止権などの強力な権限を持つ多数の督学官を学区庁に、視学官を学区支署に設置するとしている点などから考えると、学区庁構想の最大の目的であった「教権ノ確立」「教育及び教育者の自主権を確保する(こと)」の意味の重点は、教員の専門職性に基づく教育の自由や自律性の確立に置かれていたのではなく、教育行政の一般行政(内務行政)からの独立に置かれていたといえる。そこには、たとえ文部行政が内務行政から分離独立しても、文部大臣あるいは学区長を頂点とする教育行政官僚による中央集権的な統制が学校現場を支配し、教員の専門職性を否定ないしは矮小化する危険性が存在していた。さらに、「大学自治の理論」を「教育及び教育者の自主権」確保の基礎とするために、最も重要な地方教育行政職である学区長に大学総長をあて「中等学校以下の公立諸学校ニ於ケル人事ニ関スル」権限と「中等学校以下ノ諸学校職員ノ執行スル国ノ教育事務」の権限という強大な権限を与えようとしていたが、そのことは大学研究者の専門職性すなわち学問研究の自由や教育の自由や自律性を認めるものではあっても、中等学校以下の教員の専門職性としてのそれらを自動的に認めるものではなかった。中等学校以下の「教育及び教育者の自主権」は、学校の監督権者である文部省や教職員の人事権と教職員の執行する国の教育事務の監督権をもつ学区長=大学総長の許す範囲内のものに制限され、その結果として教員の専門職性が否定ないしは矮小化される危険性があった。

学校教育局長に就任したばかりの田中耕太郎を中心とする文部省関係者が第一次米国教育使節団訪日以前の1945年11月から12月にかけて示したこれらの教育改革構想の特徴をあげると、次のようになる。第一に、これらの構想では「教育ノ自主性」「教権ノ独立」「教権ノ確立」が何回も強調されているが、その具体的内容において文脈の中で最も明瞭な主張は、「教育行政機構ヲ一般行政機構ト切断」すること、「地方教育行政機構ヲ」「内務省系統ヨリ分離」すること、教育行政の一般行政(内務行政)からの独立であった。この場合、「教育の自主性」「教権ノ独立」「教権ノ確立」は、教育行政職の自主性、教育行政権限の独立・確立を意味することになる。第二に、これらの構想を、本来「教育の自主性」「教権ノ独立」「教権ノ確立」の中心となるべき教員の教育権(教育の自由)の保障、教員の自主研修権の保障、教員の特別な身分保障制度などの教員の専門職性の保障という観点から見ると、相矛盾する内容を含んでいる。「教員ノ広汎自由ナル教育活動」「教員待遇ノ飛躍的發展」「学問研究ノ自由」「(教職員ノ)自主的ニシテ重厚ナル教育活動ヲ振興」「教職員ノ待遇ヲ飛躍的ニ増大」「教職員ノ研究時間ヲ充分に与ヘ(ルコト)」「教育ノ自主的活動ヲ防グルガ如キ諸規定ヲ撤廃」「国定教科書ノゴトキハ初等教育用以外ノモノヲ廃止」「教科書ノ採用ニハ教師ノ自由ナル選択権ヲ与ヘル」などの主張は、戦前の学校教員には全く認められていなかった教員の専門職性の保障を求めているといつて良い。ところが一方では、常設機関による教員審査制度の設置、文部省の権限の強化、初等学校での国定教科書の継続、教員に対する職務停止権をもつ督学官の設置などの教員の専門職性を否定するような内容を同時に主張している。このような文部省の自己矛盾は、第一にあげ

た特徴にも現れている自己（文部省）の権限の温存と強化を GHQ の教育民主化政策のもとで成し遂げるための「自身の手により民主的『改革』を進め、民主的主体であることを示さずには自己の存続をはかれない、という矛盾」¹⁷であった。このように、戦後初期の文部省の教員政策は、統制強化と自由の保障という相矛盾する内容を示しながら、進展していく。第三に、この時点では「教職員の相互研究」のみでなく「生活向上」をも目的とする「自主的ナル教員組織ノ発達」を主張し、戦前とは異なって教員の労働者性を一般的に認めたことは重要ではあるが、後に大きな問題となるストライキ権を含むすべての労働基本権を教員がもつことを積極的に許容したものであったかは、これだけでは明らかではない。

GHQ は、日本の民主化という占領政策の下で、労働行政についてもその民主化をはかっていった。1945年10月4日「治安維持法・国防保安法の廃止、政治警察の廃止、政治・信教ならびに民権・自由に対する制限撤廃」の指令によって戦時労働法の撤廃と労働行政の内務警察行政からの解放をはかり、さらに10月11日の五大改革「婦人の解放、労働者団結権、教育の自由主義化、専制政治からの解放、経済の民主化」の指令によって労働組合の育成政策を進めていった¹⁸。この指令にしたがって、幣原首相は第三者代表よりなる労務法制審議会を作って労働組合法の内容について諮問した。11月24日の労務法制審議会の答申は、官側の審議委員の反対にもかかわらず「官公吏も、すべてなんら差別なく労働者として定義し、その労働組合について少しも差別しなかった」。それにもかかわらず、「答申を受け取った政府は、官公吏の労働組合に特殊な扱いをするために、命令で別段の定めができるという条項を挿入」した上で、労働組合法（法律第51号）を成立させ1945年12月22日に公布した¹⁹。すなわち、この旧労働組合法は、第3条で「本法ニ於テ労働者トハ職業ノ種類ヲ問ハズ賃金、給料其ノ他之ニ準ズル収入ニ依リ生活スル者ヲ謂フ」と規定しながら、第4条では「警察官吏、消防職員及監獄ニ於テ勤務スル者ハ労働組合ヲ結成シ又ハ労働組合ニ加入スルコトヲ得ズ 前項ニ規定スルモノノ外官吏、待遇官吏及公吏其ノ他国又ハ公共団体ニ使用セラルル者ニ関シテハ本法ノ適用ニ付キ命令ヲ以テ別段ノ定ヲ為スコトヲ得但シ労働組合ノ結成及之ニ加入スルコトノ禁止又ハ制限ニ付テハ此ノ限ニ在ラズ」と規定し、当時待遇官吏であった公立学校教員を含む官公吏の団結権を除く労働基本権を別に定める命令によって制限しようとするものであった。しかし、「連合国は、警察官吏、消防職員および監獄に勤務する者の労働組合への加入、結成の禁止以外は、すべて認めないという指令」²⁰を出したために、労働基本権を制限するための命令は実質的に出せな

¹⁷ 羽田貴史「教育公務員特例法の成立過程・そのⅠ」『福島大学教育学部論集・第32号の3（教育・心理）』1980年12月、P.38

¹⁸ 日本教職員組合編『日教組十年史 1947-1957』日本教職員組合、1958年（『文献・資料集成 戦後日本の教師論 第6巻、第7巻』日本図書センター、2010年に所収）、P.21～P.22

¹⁹ 松岡三郎「戦後我国における労働法の展開」『別冊法学セミナー・基本法コンメンタール8・労働法Ⅰ〔団体法〕』日本評論社、1971年、P.37～P.38

²⁰ 同上、P.38

いこととなり、警察官吏、消防職員、監獄勤務者を除く公立学校教員を含む官公吏にストライキ権を含むすべての労働基本権が法的に保障されることとなった。このような経緯からすれば、11月20日に文部省内で作成された「画一教育打破ニ関スル検討並ニ措置（案）」で「発達ヲ促ス」と述べていた「教職員ノ相互研究、生活上ノタメノ自主的ナル教員組織」が、ストライキ権を含めたすべての労働基本権を有する労働組合を予定していたかは、かなり疑わしい。

すでに労働組合法成立以前から、全国各地で教職員の生活維持と教育の民主化を求めて全国各地で教員による労働組合結成の動きが盛んであった。そして、戦前の教育労働運動関係者や戦中の教育文化運動関係者が中心となって全国組織結成の準備が10月頃から始まり、11月18日の結成準備会を経て、1945年12月1日東京で全日本教員組合（全教）の結成大会が開かれた。全教が政党支持の自由、天皇制批判の自由を掲げたことに反対の教員たちは、社会党支持、天皇制護持を掲げて、翌12月2日に日本教育者組合（日教）を結成した²¹。結成当日全教が提案した「全日本教員組合行動綱領（案）」²²は、「基本給の確立（最低給料の確立）」他6項目の生活要求・経済要求を「一、教員の生活擁護」として掲げたのみでなく、「二、学校制度、教育制度の民主化」の中で「組合の教育行政への全面的参加」「組合による教員任命権の確立」「視学制度の廃止」「学園の自治権確立」「校長の公選」「学校委員会の確立」「職員会の民主化」「組合による教科書編纂」「研究並びに教育活動の自由」などを、「三、教育機関の設置運営」の中で「組合による教員の再教育」「組合による教員の養成」「教育研究所の設置運営」などを掲げて、教員の専門職性を保障する制度とその運営を要求するものとなっていた。また、「六、当面に於ける緊急目標」の最初に「団体交渉権の確立」をあげ、教員の労働組合であっても労働基本権を認めることを要求した。このように、教員組合として初の全国組織である全教は、教員の労働者性と教員の専門職性の2つを同時に保障することを結成当初から求めているといえる。

戦後当初、公立学校教員の法的地位はどのようなものであったのであろうか？ わが国では明治以降、教育は国家事務であるとの建前をとり、市町村による小学校の義務設置や市町村および都道府県による中学校以上の学校の任意設置も、国家事務の市町村及び都道府県への委任事務とされていた。そして、「公立学校の校長、教員は国の官吏でありながら、ただ経済的にその経費負担者が地方公共団体である関係上、即ち其の俸給を府県又は市町村が支給するため」、「本官（筆者注・正式の官吏）でなく待遇官吏であり、而も本官者の次席とされた」。したがって、戦後当初、公立学校教員の身分は待遇官吏のままであったが、1945年4月1日の「公

²¹ 前出『日教組十年史』P.25～P.26及び嘉納英明「戦後教育改革における教員身分保障制度に関する研究—労働協約の締結過程と内容分析を中心に—」仲田陽一編『教育行政学研究・第2号』熊本大学教育学部教育制度・学校経営研究室、1993年、P.174

²² 「全日本教員組合行動綱領（案）」の全文については、宮原誠一他編『資料日本現代教育史1』三省堂、1979年、P.436～P.437参照。

立学校官制」の制定によって、ようやく純然たる国の官吏となった。その後、1947年4月17日に制定された地方自治法によって、公立学校教員は国の官吏から地方公共団体の職員へと変更されたが、急激な変化による混乱を避けるため「暫定的措置としてなお官吏としての身分を保有させ、当分の間、その取扱も従来例によらせる」ことにした²³。そして、1949年1月12日に制定された教育公務員特例法第3条によって、公立学校教員は「地方公務員としての身分を有する」と明確に規定されることになった。

(2) 第一次米国教育使節団報告書をめぐる教員の地位と身分に関する論議

GHQは、日本の教育の民主化に必要な教育改革のより積極的な構想を描くために、有名な教育者から構成される教育使節団の派遣をアメリカ政府に要請していたが、1946年2月中旬には構成メンバーが決定された。イリノイ大学総長を団長とする総勢27名の教育者から成る第一次米国教育使節団（以下、教育使節団と略す）は、同年3月5日及び6日に来日し、滞在期間約1ヶ月の間に調査の上報告書をまとめ、3月30日付でマッカーサー宛に提出した²⁴。この第一次米国教育使節団報告書（以下、教育使節団報告書と略す）は、その後のGHQの教育政策の総合的プログラムとなり、戦後当初の教育改革に大きな影響を与えていった。

GHQの要請によってこの教育使節団に日本側の教育文化の専門家として公的に協力することを目的として設立された教育家委員会（以下、日本側委員会と略す）（南原繁東京帝国大学総長を委員長として、大学教授、研究者、校長などの教育実践家さらに田中耕太郎学校教育局長などの文部官僚など29名により構成。文部官僚を除いてその後設立される教育刷新委員会の母体ともなった）が2月7日に発足し、教育使節団の調査に協力した。また、この日本側委員会は、教育使節団来日前から審議を重ね、部分的には教育使節団委員の示唆を受けた部分があったもののほぼ独自の自主的な見解を「米国教育使節団ニ協力スヘキ日本側教育委員会ノ報告書」（以下、日本側委員会報告書と略す）として、教育使節団滞在中の1946年3月中に未公開のまま提出した²⁵。この日本側委員会報告書は、「一、教育勅語に関する意見」（GHQや教育使節団が到底容認し得ない新教育勅語の渙発を主張している点から見て、報告書がほぼ自主的な見解であったことが推察される）、「二、教権確立に関する意見」、「三、学校体系に関する意見」、「四、教員協会又は教育者連盟に関する意見」、「五、教育方法問題に関する意見」、「六、国語国字問題に関する意見」の六章で構成されている²⁶が、教員の専門職性や労働者性にかか

²³ 戦前から戦後初期にかけての公立学校教員の法的身分の変遷の概要については、文部省内教育法令研究会編『教育公務員特例法一解説と資料』時事通信社、1949年（『教育基本法制コンメンタール4 教育公務員特例法 解説と資料』日本図書センター、1998年に所収）P.14～P.17参照。

²⁴ 太田堯編著『戦後日本教育史』岩波書店、1978年、P.76～P.77

²⁵ 同上、P.85～P.86 及び前出『戦後教育の歴史』P.60～P.61

²⁶ 「米国教育使節団ニ協力スヘキ教育委員会ノ報告書」の判明している部分の具体的内容については、前出『資料日本現代教育史1』P.33～P.43参照。

わる内容は「二」「四」に述べられている。「二」では、「教権確立の方法」の制度について、「米
国委員より示唆を受けた」ため、田中耕太郎を中心とした文部省関係者が前年中に検討してい
た学区庁構想とは全く異なる地方教育委員会の設置を提案している。したがって、ほぼ自主的
な見解であった日本側委員会報告書の中で、この部分の基本については教育使節団の意見を取
り入れた形となっている。この日本側委員会報告書は、「教権確立の方法」の具体的な内容と
して、まず「1. 学校に対する文部省及地方庁の監督権を縮小し其の発する指示命令は大綱に
止むること」と述べているが、これは文部省関係者による学区庁構想が「教育ノ自主性ヲ確保」
するため「文部省ハ強力ナル政治力ヲ確保スル」としていたのとは対照的である。すなわち、
学区庁構想の中での「教権ノ確立」「教育ノ自主性」が主として文部行政の内務行政からの分
離独立を意味していたのに対し、日本側委員会報告の「教権確立」は主として教員の教育の自
由すなわち教員の専門職性の保障を意味していたことになる。そのことは、教育庁構想が「教
職員に対する職務停止権を有し、教育内容の向上に関し強力な指導監督を行う」督学官の多数
配置を予定していたこととは対照的に、日本側委員会報告書が「8」の中で「視学の職務は学
校経営に対する指導援助をなすに止り人事に関与せず」と教員の専門職性を損なわないよう
に視学の職務を規定していることにも表れている。第二に、この報告書の「二」は、「2. 府県
に地方教育委員会（以下委員会と称す）を設けること学務委員の制度は之を廃止すること」、
「3. 委員会は法律を以て之を定むること」、「4. 委員会は知事の監督下に在るも之を議決
機関とすること」、「5. 委員の数は10名を標準とし現職教員、地方教育関係官吏及公民より選
定す其の教員たるものは教員之を互選し公民たるものは一般の選挙に依り之を定む但し公民に
付ては被選挙資格に条件を付する要あるべし其の数の配分に付ては更に考究するを要するも官
吏は定員10人に付2人を超えざること」と述べ、府県に議決機関としての教育委員会を設け、
その委員の構成メンバーのトップに教員互選による委員をあげている。これは、「教権確立」
を教員の専門職性の確立として教員代表の制度的教育行政参加を保障するものであり、教育庁
構想にはなかったものである。しかし、この後の教育刷新委員会における議論においても、「素
人民衆への不信もあって、一般公選による素人の教育委員と専門家である教員の互選による教
育委員会制度」が根強く主張されてはいくが、GHQの反対もあって「教授専門職の教師と教
育行政職としての教育長を教育の専門職として同一のものに見なした上でその教育の専門職を
教育行政専門職としての教育長に代表させ、教授専門職としての教師の教育行政（教育委員会）
への制度的参加を結果的には否定」していくことになる²⁷。第三に、この報告書は、「四. 教員
協会又は教育者連盟に関する意見」という章をわざわざ設け、「教員協会又は教育者連盟は本
来憲法の保障せる結社の自由に基づき協力互助の精神に則りて構成せらるゝ教員の自発的自治的
団体たるべきものとす従て教育行政当局も又学校長も・・・(中略)・・・其の成立を奨励し且

²⁷ 拙稿「戦後初期日本の教育委員会論における教師の専門職性と教育行政職の専門職性（上）」『鹿児島短期大学研究紀要・第61号』1997年、P.39

其の堅実な発達を助長すべきものなり」と述べている。その目的については、「生活条件の改善、地位の改善」「福祉増進、相互扶助」という労働組合的要素と「知能の啓発」「教育制度の革新、教育内容の充実、学校運営の民主化」という教職専門職団体の要素の両方を掲げ、教員の労働者性と専門職性の2つを同時に保障する教員団体の保障を求めているようにも見える。しかし、この章の最後の「教員協会又は教育者連盟と労働組合」という項で「教員協会又は教育者連盟は待遇改善を主要目的とする限りその性根に於て普通の労働組合と略同様にして、現存せる教員組合にして労働組合法に準拠して設立せられたもの少からざる実状にあり、併しながら教員は其の職責上青少年の訓育指導に当るべき重大使命を有することに鑑み、協会又は連盟の目的達成手段は常に慎重穩健を旨とし戯に輕挙盲動を戒め、労働争議に類するが如き行動は努めて之を避くることを要す」と述べ、教師聖職論に立って、当時労働組合法に基づいて結成された多くの教員組合の労働争議権を否定する内容になっている。このように教員組合を敵視し、団結権を除く労働基本権（特にストライキ権）を制限しようとする動向は、その後の政府・文部省関係者や多くの教育刷新委員に共通するものである。例えば、全教の指導した土浦高女学校管理闘争に関する田中耕太郎学校局長（のち、1946年5月22日文部大臣就任）の「学校には不動の秩序あり、労働争議を模倣するのは根本的にまちがいである」との談話（1946年4月16日）や当時の全教の会見要求に対する安倍能成文部大臣（1946年1月13日就任）の「教員が労働組合を作ることは疑わしい。組合への干渉はやめることはできぬ」という発言（1946年5月4日）は、その代表的なものである²⁸。

全日本教員組合（全教）の代表は教育使節団に会見を要求し、教育使節団報告書の内容が決定される1946年3月30日の直前の3月26日、わずか30分ばかりではあったが会見を実現させ、全教の報告書を手渡すことに成功した²⁹。全教代表は、報告書の中で「日本の教育の破局的現状」、「視学制度と官製教科書」による「文部省の専制主義」、「教育における軍国主義官僚主義警察政治」、「政府文部省地方当局」による「全日本教員組合等の組織」への「無視」「妨害」と「組合活動に献身する教員」への「不法の弾圧」、「現在の教育腐敗の原因」という現状説明の上に、「日本教育民主主義化の緊急方策」の項で「教育における人民主権の確立」、「自主的民主的教員組合による教師の経済的政治的地位の向上による教員の解放」、「教員組合活動の発展」、「父兄との協力」など教員の労働者性や専門職性と関わる方策を提言しているが、現在判明している資料で見ると限りにおいてはその内容は抽象的であり詳細については不明である³⁰。この会見の際、使節団は「民主教育は自由な状況のもとでのみ可能である」こと、「文部

²⁸ 前出『日教組十年史』P.31、P.33及び嘉納英明「戦後教育改革における教員身分保障制度成立に関する研究（Ⅱ）—教員身分法制定構想の展開過程を中心に—」『琉球大学教育学部紀要・第42集Ⅰ』1992年、P.184

²⁹ 前出『日教組十年史』P.28～P.29及び前出『戦後教育の歴史』P.61～P.62

³⁰ 『日本教育新聞』1946年5月3日号に掲載された「全日本教員組合の米国教育使節団への報告」全文は、前出『資料日本現代教育史Ⅰ』P.437～P.438

省の権限を縮小すべきこと」,「政府はもっぱら教育予算を合理的に確保することに専念し,教育内容への干渉をやめるべきであること」を強調したが,この全教の報告書は使節団報告書にはほとんど反映されなかった³¹。

3月30日付けで総司令官マッカーサーに提出された米国教育使節団報告書の構成は「まえがき」「序論」「一.日本の教育の目的及び内容」「二.国語の改革」「三.初等及び中等学校の教育行政」「四.教授法と教師養成教育」「五.成人教育」「六.高等教育」であった³²が,その内容はその後の教育改革に大きな影響を与えた。まず,「序論」で「教育者といふもの、職務」について「教師の最善の能力は,自由の空気の中においてのみ十分に現はされる。この空気をつくり出すことが行政官の仕事なのであって,その反対の空気をつくることではない。子供の持つ測り知れない資質は,自由主義といふ日光の下においてのみ豊かな実を結ぶものである。」と述べ,教員の専門職性の中核をなす教員の教育の自由の重要性を指摘している。「一」では,「(従来の日本の教育制度が)規定,教科書,試験,視察等によって,教師が職業上の自由を活用する機会を少くした」こと,「文部省はすべての水準にある教師の知性に信を置かぬやうな態度を示した」こと,「日本の教育に用ひられる教科書は事実上文部省の独占となつてゐる」こと等を批判した上で,「教授の内容と方法を,種々な環境にある彼等の生徒の必要と能力並びに彼等が将来参加すべき社会に適應せしめることは,教師の自由に任せられるべきである」こと,「日本の国民文化の保存のためのみならず,その充実のためにも,教授と研究の自由が助成さなければならぬ」こと,「カリキュラム並に学科課程を形成する際の中央官庁即ち文部省の役割は」「指導と刺激と激励の機能を行ふべき」こと,「教科書の選定は一定の地域から出た教師の委員会によって行はれるべき」こと主張し,カリキュラム編成権,教育内容決定権,教科書選定権などの教員の専門職性に基づく教員の教育の自由をより具体的に求めている。「三」では,「教師には他の公民のもつ一切の特権と機会とを与へるべきである。任務を立派に果すには,教師は,思想と言論と行動の自由をもたなくてはならぬ。また彼等は地位の保証と,相当な給料とをもたなくてはならぬ。青少年の最高の利益と教師自身の福利厚生を達成するために,教師は地方的,都道府県的,及び全国的夫々の水準において,自発的な協会を組織すべきである。教師の協会は率先勇敢に行動し,また他団体と密接に協力する自由を有すべきである。」と述べ,戦前にあったような教師聖職論に基づく教員の国民や市民としての権利の制限を否認し国民に保障されるすべての権利を教員も享有すべきことを勧告している。そして,教員の地位と経済的地位の保障の重要性について指摘した後,「教師自身の福利厚生」の達成や「青少年の最高の利益」すなわちこの場合青少年のための教育の質の向上という最高の利益のためという2つの目的のために,自発的協会を結成すべきことを主張している。この2つの目的を持つ自発的協会は,教員の労働者性に基づく労働組合と専門職性に基づく専門職団

³¹ 29に同じ。

³² 第一次米国使節団報告書の全文については,前出『資料日本現代教育史1』P.43~P.80参照。

体という2つの性格を持ちうるものとして構想していたといえる。この時点で、教育使節団が、当時の日本の政府・文部省関係者とは異なって教員に完全な労働基本権を与えるべきだと考えていたことは、「四」の「教師の集会」中で「教員組合をはじめ、あらゆる種類の教師の団体は、これを組織する自由を与えられなくてはならぬ。」と述べていることや後に述べるような日本政府の官公立教員のストライキ禁止の閣議決定（1946年7月6日）に対するGHQの取り消し命令から明らかである。「三」ではさらに、「文部省の権限を内務省から絶縁」することと同時に「その行政的管理権の削減を提案」し、「多くの現存の管理権を、都道府県及び地方的学校行政単位に、移管」することを主張している。そして、各都道府県や地方的下部行政組織（市町村）には、「公立諸学校を全般的に監督する」ための又は「公立の初等及び中等学校の管理を司る」ための、「一般民衆の投票の結果選出された代議的公民」「国民の選んだ一般人」によって構成される「教育委員会または機関」が設立されること、すなわち公選制教育委員会制度の採用を勧告している。また、これらの機関には、「教育の領域内で訓練と経験を得た」「教育の指導者」「専門的に資格のある教育者」である「部長」が任命されるべきであると述べている。使節団報告書は、このように、教育行政を内務行政から切り離すとともに、地方分権により地方に設置される政治的に独立した教育委員会に多くの権限を与え、民衆統制の原理によって教育行政をコントロールしていくアメリカ型の公選制教育委員会制度を勧告している。しかし、教育委員の一部を教員代表によって構成し専門職性を持つ教員を教育行政に直接参加させるという当時の日本の政府・文部省関係者や教育家にあったような考えは、全くなかった。そして、これらの機関には、「教育と経験を得た」「専門的に資格のある教育者」が「指導者」「部長」として任命されるとしているが、使節団が頭に置いていたアメリカの教育委員会の実態からして、これらの人物は専門職としての教員の代表ではなく別に資格を定めた教育行政専門職を意味していたと考えられる。使節団報告書は「四」の「教師の現職教育」の中で、教員の専門職性に基づく「専門的な訓練」や「専門的な研究」の重要性を指摘した上で、「教師の集会」の項で「教師にとって何より第一に教育上必要欠くべからざることは、同僚と相会して互ひに助言と感激とを語り合ふ機会を与えられるべきことである。各学校の職員会議はこの必要に応へるものではあるが、それはほんの手初めに過ぎない。村において、都市において、または都道府県において、あらゆる型の学校のあらゆる教師たちの、専門的な集会が助成されるべきである。・・・（中略）・・・文部省並に都道府県及び都市の行政官庁が専門的な集会を助成して、必要な援助を与えるべきではあるが、しかし最も効果のあがる教師の集会は、通常教師自身で組織するものであることは確かである。教員組合をはじめ、あらゆる種類の教師の団体は、これを組織する自由を与えられなくてはならぬ。思想をひろめるために集会を催す権利は、如何なる原則にも優る決定的な民主主義的原則である。」と述べ、さらに「教師の福利改善」の項で「現職教育に対するあらゆる計画立案と関連して、現在の教師の重すぎる負担を軽くし、研究及び旅行のための賜暇を与へ、そして教師に対する十分なる給料の等級を定めることが確か

に必要だ」と述べている。ここでは、最も効果の上がる専門職性に基づく教員の自主研修の重要性を指摘している。そして教育行政が為すべきことは特定研修の強制ではなく、自主的な研修の助成、援助であることも指摘している。さらには、労働組合である教員組合もそのような自主研修の主催者であり得ると述べ、労働者性のゆえに組織された教員組合が、専門職性を発揮する組織としても機能しうることを述べているといえる。また、このような研修の1つとしての「他の国々を視察したり他国に留学したりできるような」休暇を与えることの必要性についても述べている。こうして、「超国家主義イデオロギー批判はあっても、日本帝国主義と天皇制教育への批判は、それが成立した社会経済的基盤への批判は欠落していた」³³とはいえ、使節団報告書は、日本側委員会報告書と比べて、専門職性に基づく教員の教育の自由や教員の自主研修権についてより具体的に詳しく述べ、さらに教員が労働者性に基づく労働争議権を含むすべての労働基本権をもつと同時に専門職性に基づく教育権をもつという事を承認していたことにおいて、進歩性をもつものであった。

使節団報告書が提出された約1ヵ月後の1946年5月、文部省は「新しい日本の教育」についての「教育者に対する手びき」(はしがき)としての公文書「新教育指針」³⁴を公表した。その「第一部 新日本建設の根本問題」の「第五章 民主主義の徹底」の中で、「生徒を民主的に教育するためには、先づ教師自身が民主的な修養を積み重ねば成らぬ。それも理論や観念としてではなく、教師の生活に結びつき、実行を通して修養することが必要である。学校の経営において、校長や二三の職員のみひとりじめで事をはこばないこと、すべての職員がこれに参加して、自由に十分に意見を述べ協議した上で事を決めること、そして全体がこの共同の決定にしたがひ、各々の受け持つべき責任を進んではたすこと—これが民主的なやりかたである。」「教員組合の健全な発達もまた教師の民主的な生活及び修養のために大切なことである。教員組合は教師の生活を経済的に安定させ、さらに教師としての教養を向上させ、それによって安んじて、しかも熱意をもって、教育の道に全力をつくすことができるように—そのやうに教師がたがひに助け合ひ、また当局に対して正当の要求をつらぬくことを目的とする。」と述べ、この文書全体の主旨を「教育者におしつけようとするものではない」「本書を共同研究の材料とし、自由に論議して—そう適切な教育指針を」—つくることである(はしがき)と明記していることからして、この指針は、教員という職業が「個人及び共同の責任感が要求される」「自律性のある労働」すなわち専門職であることを認め、又当然にして団結権をもち教員組合を結成すべきであるとしている点において、進歩性をもっていたといえる。ただ、教員組合結成を推奨してはいるが、ストライキ権の付与については一切触れていない。しかし、前後の政府文部省関係者の言動からして、ストライキ権を含む完全な労働基本権をもった教員組合の結成を推奨していたとは考

³³ 前出『戦後教育の歴史』P.64

³⁴ 「新教育指針」の全文については、『戦後教育改革構想Ⅰ期 2 新教育指針』日本図書センター、2000年参照。

えられず³⁵、そのことに触れていないのは「教師には公民のもつ一切の特権と機会とを与へるべきである」という教員に対するすべての労働基本権の承認を求めている使節団報告書の影響とも考えられる。

(3) 教員組合の発展と労働関係調整法の成立

全日本教員組合（全教）はその後下部組織を増やし、経営協議会方式によって当局の行政権への参加を勝ち取った東京都教員組合（都教）をはじめ1946年5月には他17組合を正式支部とするまでに発展していた。また、全教に属さない種々の教員組合も多く結成され、活動を強めていた³⁶。全教は5月3日にその名称を全日本教育労働組合（全教労）と改めたが、さらに組織を広げ6月26日には組合員11万7千人を擁する日本教育労働組合（日教労）へと発展した。また、その支部であった都教は、「父母と教師による自主的学校運営」「教科書の自主的作成」「官僚による管理拒否」「給食の運営」をスローガンに活動し、一時的ではあったが一部の業務管理を実施した³⁷。全教加盟に反対する都内各教祖は4月26日都教とは別に都教職員組合協議会（都教協）を結成して活動していたが、この都教協を中心に7月7日日教労に対抗する教員組合全国連盟（教全連）を結成した。こうして活発化する教員の労働組合には2つの全国組織が生まれることになったが、これは当時の全国的な労働組合運動の2つの流れである全日本産業別労働組合（産別会議）（日教労が加盟）と日本労働組合総同盟（総同盟）の対抗関係を反映していた³⁸。

このように活動を強めていった教員の労働組合に対して、当時の政府・文部省関係者がストライキ権を含むすべての労働基本権を認めることに一貫して反対ないし消極的であったことは、すでに述べたような旧労働組合法第4条第2項規定による教員を含む官吏の労働基本権規制の命令の承認（GHQの指令により無力化されたが）、日本側委員会報告書での教員組合の労働争議権の否定、田中耕太郎学校教育局長や安倍能成文部大臣の教員の労働争議権や団結権を否定する発言などから明らかである。労働関係調整法案の作成過程においても、「日本政府は、公務員の労働関係の特例をこっそり準備し、とくに、ストライキにたいしては異常な関心を示し、これを禁止することについて」「GHQを説得することに成功しつつあった」。そして、1946年5月22日に吉田内閣の文部大臣に就任していた田中耕太郎が、7月6日の閣議で「教員

³⁵ この点について嘉納英明は、当時の文部省教科書第一編集課長であった石山修平の文章を引用した上で「文部省の『指針』及び日本側教育家教育委員会の『報告書』は、職能団体たる性格をもつ教員団体の育成を強調し、教員の争議行為については消極的な見解をもっていたといえる」と述べている。（前出「戦後教育改革における教員身分保障制度成立に関する研究（Ⅱ）」『琉球大学教育学部紀要・第42集Ⅰ』P.186）

³⁶ 前出『日教組十年史』P.26～P.28

³⁷ 同上、P.33～P.34

³⁸ 『日教組20年史』労働旬報社、1967年、P.34～P.36

のストライキは子どもに重大な影響を及ぼす」という理由で官公立の教員のストライキの禁止を提案し、閣議決定された。しかし、GHQがただちにこの閣議決定の取り消しを命じたため、政府はそれに従った³⁹。教員組合の発展を恐れた当時の政府・文部省関係者の教育公務員のストライキ権剥奪の意志がいかに強いものであったかを物語っているといえよう。教育公務員のストライキ権剥奪には失敗したものの、日本政府は非現業公務員のストライキを禁止することをGHQに認めさせることには成功し、1946年9月27日に成立した労働関係調整法第38条は「警察官吏、消防職員、監獄において勤務する者その他国又は公共団体の現業以外の行政又は司法の業務に従事する官吏その他の者は、争議行為をなすことができない」と規定した。そして、10月14日の厚生省通牒「労働関係調整法の施行について」で「行政司法事務でも現業でもない職務に従事する者、例えば官公立学校教職員、官公立各種試験所の従業員」は「本条の禁止から除外される」とし、成立当初の労調法の下では教育公務員はストライキ権を含む完全な労働基本権を認められることとなった⁴⁰。

三. 第6特別委員会中間報告書(1946年12月27日)までの教育刷新委員会における教員の地位と身分に関する論議

(1) 第6特別委員会設置(1946年12月6日)以前の教育刷新委員会における教員の地位と身分に関する論議

「敗戦を契機として国際的国内的に強く要請された従前の日本教育システム総体の根本的な改革について、その理念と方針とを構想し提示する」ことを目的として、1946年8月10日公布の勅令「教育刷新委員会官制」によって、「内閣総理大臣の所轄」の「教育に関する重要事項の調査審議」を行う合議制機関として教育刷新委員会(以下、教刷委と略す)が設置された。その構成は委員長・副委員長の各1名とその他50名以内の委員とされ、「必要があるときは、臨時委員を置くことができる」とされていた。教刷委設立時の8月10日に任命された委員は、委員長安倍能成(国立博物館長、前文部大臣)、副委員長南原繁(東京帝国大学総長)を含めて計38名であったが、その職業構成は大学その他の研究機関に在籍する研究者と各種の学校の校長が大多数を占め、教育関係機関以外からは国会議員3名、財界人1名、前文部官僚1名のみが加わっていた⁴¹。

教員の地位と身分については、当初の教刷委では、教育の根本法の内容として議論されてい

³⁹ 前出「戦後我国における労働法の展開」【別冊法学セミナー・基本法コンメンタール8・労働法I〔団体法〕】P.40

⁴⁰ 前出「戦後教育改革における教員身分保障制度成立に関する研究(Ⅱ)」【琉球大学教育学部紀要・第42集I】P.185

⁴¹ 教育刷新委員会設立の経緯とその委員会構成については、日本近代教育資料研究会編「教育刷新委員会・教育刷新審議会会議録 第一巻」岩波書店、1995年、の「解題」参照。

く。教刷委第3回総会（9月20日）において田中耕太郎文部大臣は教育根本法の骨子について説明し、その中で「学校教師の使命に鑑みその身分が保障せられ、待遇の適正を期せねばならぬ」ことや教育行政の部分で「学問の自由、教育の自主性を尊重しなければならない」ことなど教員の地位と身分にかかわる基本について言及している⁴²。この総会で、教育の基本理念、教育根本法（教育基本法）について集中的に審議するための第1特別委員会（以下、第1特別委と略す）委員が任命された。その後は、総会での報告・議論と往復する形で第1特別委の中で教育基本法案の条文として教員の地位と身分をどのように規定していくかが集中的に議論されていく。この教刷委及びその第1特別委での教育基本法案審議のたたき台として、第3回総会翌日の9月21日に文部省は「教育基本法要綱案」を作成している。この「要綱案」は「教員の身分」の項で「学校の教師は、公務員としての性格をもつものであって、自己の使命を自覚して、その職責の遂行に努めなければならないこと。これがため、法律の定めるところにより、その身分が保障せられ、待遇の適正が期せられなければならないこと。」、「教育行政」の項で「教育行政は、学問の自由と教育の自主性を尊重し、〈民間の有識者の意見を聞き〉教育の目的遂行に必要な諸条件の整備確立を目標として行はなければならないこと。」としていた⁴³。そして、その後の第1特別委の議論は、この「要綱案」を中心に議論されていくことになる。

第一に、第1特別委第3回会議（1946年9月27日）で関口鯉吉委員（東京天文台長）は「要綱案」について「『教育の方針』ですが、この中に『研究の自由を尊重し』とあります。これは至極尤で望しいことではありますが、研究の自由という次に、教育の自由というものが、考えられなければならぬ。研究を本当に自由ならしめるためには、教育がもっと自由でなければならぬ。ここのところをもっと深刻に考えて戴きたい」と述べた上で、「教育行政」部分の案文に関して「現在に於ては学問の自由、教育の自主性というものは蹂躪されて居る」「初等教育、普通教育は別として、専門教育以上は、全部学校長に任せて、その弊害は他の方面で矯めるということにしてこそ、初めて学問の自由、教育の自主性というものが尊重されるのじゃないか」と述べている。これに対して、文部次官山崎匡輔は「これは真理を探究する上に於て研究を自由にしたい、そういう自由を尊重したいという考えで何処迄も書いてありますので、それじゃ教育の自由がないかという、それは当然必要なることで、別にそういうことを書く必要も、実は考えておらなかった」と答弁している⁴⁴。このように、両者共に教員の専門職性に基づく教育の自由の重要性を主張しながらも、あくまでもそれは専門教育以上のことであって初等教育、普通教育はまた別であるということを前提としており、戦前の学校教育でみれば、

⁴²「教育刷新委員会第3回総会議事速記録（1946年9月20日）」前出『教育刷新委員会・教育刷新審議会会議録 第一巻』P.60

⁴³文部省作成「教育基本法要綱案」（1946年9月21日）の全文については、鈴木英一・平原春好編『資料 教育基本法50年史』勁草書房、1998年、P.343～P.345参照。

⁴⁴「教育刷新委員会第1特別委員会第3回議事速記録（1946年9月27日）」日本近代教育資料研究会編『教育刷新委員会・教育刷新審議会会議録 第六巻』岩波書店、1997年、P.40～P.41

大学を中心とする高等教育及び中等学校教育と初等学校教育を区分した上で、前者の教員にのみ教育の自由を与えるという論理になっている。そして、初等教育や普通教育を担う教員の教育の自由については、ほとんど議論がない。このような認識は、当時の政府文部省関係者と大部分の教育刷新委員に共通している。

第二に、「基本法要綱案」は、私立学校教員を含むすべての学校教員が「公務員としての性格を持つ」とした上で「法律の定めるところにより、その身分が保障せられ、待遇の適正が期せられなければならない」としているところに大きな特徴がある。そのような案文にしたのは、2つの理由があった。1つは、「司法官は或程度身分の保障があるが、その待遇に於ては司法官も教職員も、日本に於ては非常に下になっておりますので、同時に待遇もそれに相当するようにしなければならぬ」⁴⁵ (山崎文部次官)、「昨今色々教員の方々が待遇の薄いのを修正して貰いたいという御希望を出しておられます。これは万人が尤もと認めており、当局でも左様だと思っております」⁴⁶ (渡辺鏡蔵教刷新委員、第6特別委主査)、「私立学校の先生も公務員であるぞという所から、私立学校の先生に対しても、身分の保障なり恩給なりというものが出来るようにしたい」「教育委員会のようなものを通らなければ、ただ校長なり何なりの都合で以て、突然解職したりするようなことが出来ないようにしたい」⁴⁷ (関口隆克文部大臣官房審議室長)などの発言からもわかるように、それまで身分の保障が不十分で経済的待遇においても他の官公吏と比して低かった官公立学校教員とさらにそれよりも身分保障・経済的待遇が不十分であった私立学校教員の身分保障を確立し、経済的待遇の向上を図るためであった。しかし、第2の理由は、このような官公私立の教員の法的身分保障や経済的待遇の向上と引き換えに、当時盛んになってきた教員の労働組合運動を押さえ込むために、官公私立教員の労働基本権を一律に制限することにあった。労働組合法や労働関係調整法の成立過程で、官公立学校教員の労働基本権の制限(特にストライキの禁止)を画策して失敗してきた文部省関係者は、今度は教育基本法の条文の中に私立学校教員を含めてそれを可能とするような文言を盛り込むことを追求していく。「結局教職員というものは、仮令他の官吏並に待遇されましても、身分が身分でありますから、何処迄も社会の尊敬を受けるような行動をしなければならぬ。そのためにはどうしても身分的に保障されなければならぬことは、丁度司法官と同じようなもの」⁴⁸ (山崎文部次官)、「私立の学校に於きましては、全くの私人として現在は恐らく労働組合法とか、労働基準法というものの適用を受ける関係になると思います。そこで官公私立の仕事を通じて、教

⁴⁵ 同上、P.41～P.42

⁴⁶ 「教育刷新委員会第10回総会議事速記録(1946年11月8日)」前出『教育刷新委員会・教育刷新審議会会議録 第一巻』P.212

⁴⁷ 「教育刷新委員会第1特別委員会第12回議事速記録(1946年11月29日)」前出『教育刷新委員会・教育刷新審議会会議録 第六巻』P.168

⁴⁸ 「教育刷新委員会第1特別委員会第3回議事速記録(1946年9月27日)」前出『教育刷新委員会・教育刷新審議会会議録 第六巻』P.41

員というものに付てはその仕事の性質から申しまして、教員の身分に関する法律を作る必要がある」⁴⁹（田中二郎文部大臣官房審議室参事事務取扱）という文部省関係者の発言が、労働関係調整法で団結権を禁じられた司法官を例に出して身分保障について述べていること、私立学校教員が労働組合法の適用を受けることが好ましくないという立場に立っていることから、そのように言える。

第三に、文部省関係者が「教育基本法要綱案」を作成した当初から、教員の身分保障・経済待遇改善と引き換えに教員の労働基本権を制限するための教員身分法の作成を考えていたということである。そのことは、「教育基本法要綱案」を作成した9月21日の4日後の9月25日、文部省官房審議室は「教育基本法作成に当って考慮すべき事項」を作成し、その「学校教育の公共性」の項で、「2. 学校教師身分法要綱案の作成 使命、服務、分限（身分の保障）、懲戒、待遇、組合」と記述していることから明らかである⁵⁰。そして、第1特別委第8回（11月1日）において、文部省田中二郎参事は「学校の教師は、公務員としての性格を持つものであって云々という所は、これは大体教員身分法というものを考えたかどうか。これは官吏たる教員の場合には、官吏法の一種の特例的措置で、それから私立の学校の教員の場合には、現在の労働組合法とか労働関係調整法とか、労働基準法に対する特例として、両方からの特例として、教員という身分に付て特別な考え方を作って行く。それは一種の公務員的な性質を持つものだということにして、その教員の使命とか、或は任務の保障とか、或は待遇の問題、将来恩給の問題とかいうような問題迄その中に取込んで規定していったらどうか。組合の問題などに付きましても、今のような労働組合法というような形ではなく、教員の使命に鑑みた特殊の組合というもので、やはり生活保障を助長し得るような方法を考えて行かなければならない。そういう一聯の考慮から、教員身分法というものを作って行ったらどうだろうか」⁵¹と述べ、教員の身分保障や待遇の向上という目的もあったものの、官公私立の教員の労働基本権の制限をまず第一の目的として教員身分法の必要性を強調していることが分かる。そして、当初の「教育基本法要綱案」の文章に労働基本権を制限する教員身分法を作成することを加えるための文章として「教職員は団結又は団体交渉その他の団体行動をなすことを妨げられない。但しそれは教員身分法の定めるところによらなければならない。」（関口隆克文部大臣官房審議室長）という案文を提案している⁵²。そして、「教員身分法の方には、・・・（中略）・・・課業をストライキの対象にしてはいけないとか、そういうことが出るのですか。」という務台理作委員（東京文理科大学長兼東京高等師範学校長）の質問に対して、「そういうようなことも書きたい。制限すべきではないかということを考えております。」（田中二郎）と明確に答えてい

⁴⁹ 同上、P.44

⁵⁰ 鈴木英一『教育行政 戦後日本の教育改革3』東京大学出版会、1970年、P.215、P.238

⁵¹ 「教育刷新委員会第1特別委員会第8回議事速記録（1946年11月1日）」前出『教育刷新委員会・教育刷新審議会会議録 第六巻』P.115

⁵² 同上、P.116

る⁵³。これに対して務台理作は、「感じからいうと、その身分法の定める所により、というと教員身分法というのは何だか、団体交渉権とか、ああいうものを制限するだけの、というような感じが出ている」「教員身分法というものが反動的になると、教員の自由を抑えるというような形になりはしないか」と述べ、文部省の唱える教員身分法に危惧を示している⁵⁴。しかし、その後の第1特別委第9回(11月8日)で文部省側は「団結権に付ては、禁止するとか、色々制限する形を執らないで、寧ろそういう行動が起らないで済むような状態に持って行くことを考えた方がいいんじゃないか」というような考え方から、教師身分法というようなものを別に拵えまして、その方で教師の使命を謳い、又教師の立場を擁護し、待遇の改善も地位の保障もして、そういう根柢を作って、そういうことに重きを置いて、その一部の中で団体交渉とか何とかということは、挙げる必要があれば挙げるという方がいいんじゃないか。そういう積極面を書いて置いて、消極面をこういう所を書くということは、印象としても非常に悪い印象を与えることになるのではないか。そういう意味で、私共の方でこれを撤回させていただきたい」⁵⁵(関口官房審議室長)と述べ、教員の労働基本権の制限につながるような文章を教育基本法案に盛り込むことを断念している。その背景には、務台理作のような委員内の慎重論の存在とともに、ますます勢力を増し活発化していった教員組合運動があった。日教労は10月に入ると最低基本給600円を始めとする7項目要求をにかけて田中文字部大臣に突きつけるとともに、要求貫徹のためのカンパニア組織を基礎に11月6日に全国教員組合(全教組)へと発展し、22万2千人規模のストライキ体制を樹立しようとしていた⁵⁶。このような教員組合運動の盛り上がりの中で教育基本法案の文章に教員の労働基本権の制限を可能とするような文言を入れることは、却って教員の反発を招き運動を刺激すると考え、断念したと考えられる。

このように「教育基本法要綱案」をめぐる議論の中では、教員の身分保障と待遇改善の重要性を指摘しながらもそれと引き換えに教員身分法によって官公私立の教員の労働基本権を制限しようとする強い意志が、一部の委員を除いて示されていた。したがって、教育基本法案に労働基本権を制限するような文言を入れることは断念されたものの、教刷委第14回総会(1946年12月6日)で「教員の身分、待遇及び教員組合」について議論するための第6特別委員会が設置され⁵⁷、その後はこの第6特別委で集中的に議論されていく。また、教員の教育の自由については、その重要性が指摘されてはいるが、学校段階によって区別してとらえられており、初等教育段階や普通教育段階の教員の教育の自由と専門教育段階の教員の教育の自由には差が

⁵³ 同上, P.117

⁵⁴ 同上。

⁵⁵ 「教育刷新委員会第1特別委員会第9回議事速記録(1946年11月8日)」前出『教育刷新委員会・教育刷新審議会議録 第六巻』, P.127

⁵⁶ 前出『日教組十年史』, P.38～P.42

⁵⁷ 「教育刷新委員会第14回総会議事速記録(1946年12月6日)」前出『教育刷新委員会・教育刷新審議会議録 第一巻』P.317

あっても当然だという発想がうかがえる。この第1特別委の報告は第13回総会（1946年11月29日）で採択され教育刷新委員会第1回建議（12月27日）「教育の理念及び教育基本法に関すること」⁵⁸となったが、条文案としてまとめられているわけではなく、「二」の「2 教育の方針」の中に「教育の自律性と学問の自由を尊重し」の文言が入り、「四 教育基本法の各条項」として取り入れられるべき内容に「8 教員の身分」があるのみであり、「各条項の内容については、総会、特別委員会の審議の結果をとり入れること」となっている。その後は、文部省がこの建議の趣旨にしたがって国会に提出する「教育基本法案」を何回も練り直しながら作成していく⁵⁹。そして、1947年2月12日文部省作成の「教育基本法案」において、「国公立は別としても、私立の教員を含めることは、・・・(中略)・・・おかしいという疑問が出て」「教員は公務員としての性格をもつものであって」が「全体の奉仕者としての性格をもつものであって」に修正された⁶⁰。

(2) 第6特別委員会中間報告書（1946年12月27日）にいたる教育刷新委員会における教員の地位と身分に関する論議

第6特別委は、教刷委第10回総会（11月8日）で「今、大分教員の方々と当局との間が困難になっております。それをその儘にして行きますと面白くない問題になって、真逆これが一般の労働問題と同じように、労働調停委員会に持って行くとか、全国ストライキになるということになっても面白くない」⁶¹と教員の労働組合運動を敵視する立場から特別委員会の設置を求めていた渡辺鏡蔵委員（前東京商工会議所理事）を主査として、12月6日の教刷委第14回総会で設置された。設置の経緯と主査人事からみても、この第6特別委は、教員の地位と身分の保障をある程度の目的としながらも、主たる目的は教員の労働基本権の制限にあったといえよう。第6特別委は、第1回（12月12日）～第4回（12月18日）を開催した後、第16回総会（12月20日）で渡辺主査の口頭による中間報告（実質的議論なし）がなされ、さらに第5回（12月21日）、第6回（12月26日）を開催した後、第17回総会（12月27日）で第6特別委中間報告を文書の形で提出（朗読のみで実質的議論なし）している。そして、この12月27日付け第6特別委中間報告書についての討議は、第18回総会（1947年1月10日）でなされている。

この中間報告書にいたる第6特別委の議論の特徴を分析してみる。まず、第一に、教員の専門職性に基づく学問の自由・教育の自由を無意味なものにしないためには教員の身分保障が必要とされ、その具体的制度として教員の停年制導入が検討されたことである。第1回会議で田

⁵⁸ 教育刷新委員会第1回建議（12月27日）「教育の理念及び教育基本法に関すること」の全文については、前出『資料日本現代教育史1』P.123～P.124

⁵⁹ この間の文部省による教育基本法立案活動の詳細については、前出『教育行政 戦後日本の教育改革3』P.246～P.276参照。

⁶⁰ 前出『教育行政 戦後日本の教育改革3』P.265

⁶¹ 46に同じ。

中二郎幹事は「今度の教育基本法というようなものを考える場合に、憲法の精神に従って学問の自由、教育の自治性を考えて行くと、あるいはこれから左翼的なものを勉強するという場合も出て来る。それをやるといかんとするのであれば免官になるということになると、教育の自由とかあるいは学問の自由ということを経法にいつているのが無意味になる。・・・(中略)・・・普通の官吏よりももう少し教育の自治性をいつ建前からすれば、その身分を反面において保障して置かなくては困るのじゃないだろうか」⁶²と述べている。そして、「今迄は、停年制、任期がなかった為に教員がばさばさと蹴られてしまった」ので「停年というようなものを定めて置くことが不自然ではありますけれども、非常に教員達に取って却て安心して勤められるという1つの約束がされて、身分保障の効能があるのじゃないか」⁶³(牛山栄治委員、東京江戸川青年学校長)というような、教員身分保障の制度として停年制を支持する意見もあった。

第二に、しかしながら委員の多くは、教員の身分保障の必要性を認めながら、一方では、停年制を導入すれば教員組合運動家を含む教員不適格者を排除できないという理由から停年制導入をやめて、中間報告書では身分保障の制度というよりもむしろ教員の地位と身分を脅かす恐れのある教員審査制度の導入を提案していく。すでに、第1回会議から「保障する方は必要だと思いますけれども、同時に統制に服しないような我儘にならないようなことが必要です。今はむしろ反動ですから非常にその方が多い。組合運動をやっているのは殆ど4月から学校に出られないというのがある。」⁶⁴(児玉九十臨時委員)というような教員組合運動への敵視による身分保障制度への懸念が示されていたが、さらに「身分保障がある為に、不適格者がいつまでも残って居る」ことになるので「不適格者に対しては任期ということも考える必要がある」⁶⁵(名倉愛吉委員、東京高田第五国民学校長)とする教員任期制へ、さらには「教員としての性格に不適なものがあり得る」ので「そういうことの資格再審査を5年とか10年にやる」⁶⁶(渡辺鏡蔵主査)とする教員資格再審査制へと議論は発展していった。このような教員の身分保障制度としての停年制への消極的意見に対して、牛山委員だけは「教育の効果ですが、国民学校は殊にですが、非常に珍しい教育をやって人気を煽る人がある。又こつこつと無能者の如くに教壇に立って居る人間が10年、15年後にその教え子の中から非常に傑出した人物を出す人がある。非常に派手にやって居て何等生徒に見るべき成果を挙げ得ない人もあります。そういう風な教育の性格から言っても、どうも相当な保障がなければいかん。・・・(中略)・・・だから

⁶²「教育刷新委員会第6特別委員会第1回議事速記録(1946年12月12日)」日本近代教育資料研究会編『教育刷新委員会・教育刷新審議会 第8巻』岩波書店、1997年、P.447

⁶³「教育刷新委員会第6特別委員会第2回議事速記録(1946年12月13日)」前出『教育刷新委員会・教育刷新審議会 第8巻』P.452

⁶⁴ 62に同じ。

⁶⁵「教育刷新委員会第6特別委員会第2回議事速記録(1946年12月13日)」前出『教育刷新委員会・教育刷新審議会 第8巻』P.450

⁶⁶ 同上、P.453

新陳代謝はその途に依って開き。停年は中等教員、国民学校の教員は寧ろ年限を延長して行くという意味の保障に於てその途を開く」⁶⁷と述べ、審査制に反対はしていないものの、教育という職務の特徴をとらえた上で身分保障制度としての教員の停年制の重要性を訴えている。このような牛山の身分保障としての停年制の重要性の指摘もあって、「審査制というものを考えて行けば、そこに停年制というものを置かなくても、1つの停年制の精神は運用される」⁶⁸（名倉委員）という意見はあったものの、教刷委第16回総会（12月20日）における第6特別委の口頭による中間報告では、「第4には、教員には一定の停年制を設けるとともに弱朽者整理のための審査制を設けること」⁶⁹と停年制、審査制の併用という形の報告が行われている。しかしその後、「不適格者優秀者等を5年毎に審査を行う」（渡辺鏡蔵主査）ための「審査制というものが本当に活用されれば停年制は要らない」（田中二郎幹事）という論理⁷⁰で停年制の提案は退けられ、12月27日作成の第6特別委員会中間報告書⁷¹（同日の第17回総会に提出）では、「一〇、教員の審査」の項で「不適当な教員を整理し又は教員の不適正な配置を排除するため教員はすべて任命後一定期間毎に教員審査委員会の審査に附せられるものとする。右の外一定の必要ある場合には教員は随時審査に付せられることがあるものとする。」と、教員の身分保障制度というよりはむしろ教員組合運動対策としての色合いが強く教員の身分を脅かしかねない教員審査制度一本で提案されている。そして、このような常設機関による教員審査制度の構想は、二の（1）で述べたように、1945年11月20日文部省作成の「画一教育改革（案）」の中ですでに示されていたものであった。

第三に、大学教員のみでなく初等学校教員を含むすべての教員の研究の自由と研究機会の保障（現職のままの自主的研修の保障）、及びそのための研究費の支給が積極的に提起されていることである。このことについて集中的に議論がなされた第6特別委第3回会議（12月17日）では、文部省係官（氏名不記）が「是は寧ろ束縛するという面ではなくて、教員に研究の自由を保障するという意味で上官の命令に従って或種の研究をするという、そういう一般の官吏の場合と違って教員には自治性といえますか、自分の最も適当と思う方向に研究の自由を進めていく、それを保障するというような意味で特別の規定を設ける必要がないかということと、勤務に付て特に考慮する必要はないか、・・・（中略）・・・そういう風に縛る方ではなくて、寧

⁶⁷ 同上、P.456

⁶⁸ 「教育刷新委員会第6特別委員会第4回議事速記録（1946年12月18日）」前出『教育刷新委員会・教育刷新審議会 第8巻』P.478

⁶⁹ 「教育刷新委員会第16回総会議事速記録（1946年12月20日）」前出『教育刷新委員会・教育刷新審議会会議録 第一巻』P.371

⁷⁰ 「教育刷新委員会第6特別委員会第5回議事速記録（1946年12月21日）」前出『教育刷新委員会・教育刷新審議会 第8巻』P.496～P. 497

⁷¹ 教刷委第17回総会に提出された12月27日作成の第6特別委員会中間報告書（原文では「第6特別委員会報告」）の全文については、「教育刷新委員会第17回総会議事速記録（1946年12月27日）」前出『教育刷新委員会・教育刷新審議会会議録 第一巻』P.449～P.451参照。

ろ自由闊達な研究をし得るように、身分法の中に保障的規定を設ける必要がないだろうか」⁷²と提案している。これは、職務命令による研究・研修の在り方を否定し、教員の専門職性に基づく学問の自由・教育の自由を保障するための教員の自主研修の権利を認めていたことを意味する。現在日本の学校現場で、教員に対する職務命令による官製研修への出席強制と自主研修申請に対する校長による正当な理由のない否認が横行していることを考えると、極めて重要である。この提案に対しては委員からの賛同の発言が多く、「是は国民学校、中等学校等に於ては一番要望される。現職の儘或学校に行くとか、短期講習に行くとかいうことは非常に望ましい。」⁷³(中田栄太郎委員、衆議院議員)、「1年間に半年というように固めてやるのも宜いし、毎日なし崩しに朝少し早くとか、普通の時間内に1週間に何時間夕方通うとかいうことにしてやるのも必要じゃないか」⁷⁴(関口鯉吉委員)、「教員の国内旅行とか視察、殊に海外旅行とか、視察とかいう風なことはできるだけ奨励していく」⁷⁵(渡辺主査)など、現職のままの研修や長期研修、勤務時間内の研修、研修としての国内外旅行が提起されている。また、すでに第6特別委第2回会議で教員の経済的待遇向上を議論した時に、文部省関係者は「官吏並で宜いのか、それとも教員は常に研究をして行かなければならん、・・・(中略)・・・文化費としても書物を買ったりする点からしても、寧ろ官吏以上の待遇が必要じゃないか」⁷⁶(幹事、氏名不記)と述べ、教員の研究費支給の必要性について述べている。そして、議事速記録に記録された12月27日第6特別委中間報告書では、「一二、研究及教育の自由」「一三、再教育〔及〕又は研修」という項目が設けられているものの項目のみで文章による記述はないが、「一五、俸給、昇給、恩給」の項目で「官吏と同等とする外職務の性質に鑑み教員には職務俸として一定額以上の研究費を支給すること等の特例を設けること」との記述があり、教員の専門職性を経済的に保障するための研究費の支給を提案している。

第四に、教員の労働基本権を制限し争議権・ストライキ権を禁止すべきであるとの文部省関係者や渡辺主査の強い意向にもかかわらず、第6特別委内の意見はまともらず、中間報告書では教刷委総会の議論にゆだねることになったことである。文部省係官は、第6特別委第3回会議で、労働関係調整法成立の経緯(本論二の(3)参照)について述べ、当時の労働関係調整法や新しく立法予定の労働基準法の下では教員はそれらの適用を受ける(労働基本権を制限されない)労働者であるといわざるを得ないことを述べた後で、「それは文部省としてはそうしたくない訳です。そういう意味で教員身分法が必要になる」と教員身分法の重要な目的(教員

⁷²「教育刷新委員会第6特別委員会第3回議事速記録(1946年12月17日)」前出『教育刷新委員会・教育刷新審議会 第8巻』P.461～P.462

⁷³同上、P.463

⁷⁴同上、P.465

⁷⁵同上。

⁷⁶「教育刷新委員会第6特別委員会第2回議事速記録(1946年12月13日)」前出『教育刷新委員会・教育刷新審議会 第8巻』P.459

の労働基本権の制限)について明けて語っている。また、それに応じて渡辺主査は「教員を労働者だなんということは根本から誤って居る」と強い賛意を示している⁷⁷。そして、第4回会議以降、教員組合の労働争議権を否定した日本側委員会報告書(1946年3月)の「四、教員協会又は教育者連盟に関する意見」(本論の二の(2)参照)をもとに議論されていく。労働基本権制限賛成派も「教員の場合にもその意味での団結権は、之を否定することは憲法の趣旨から言って出来ない」⁷⁸(文部省係官)と教員の団結権は認めた上で、労働組合法第4条や労働関係調整法第38条の規定する争議行為を禁止される官公吏の中に教員を含めてしまつてはどうか⁷⁹というものであった。これに対して、教員の争議権を認めた労働組合法や労働関係調整法の成立審議に関わった衆議院議員でもある3人の委員(中田栄太郎、及川規、森山ヨネ)は、「特殊なものを設けるならば教育者の地位を改善してから出せば宜い。改善をやらないでこういう抑えるようなものを出したら大変です。」(及川委員)、「兎に角現状をつぶさに見ると矢張りいかぬと思う。暫く様子を見て居たら・・・」(中田委員)という理由で、反対の態度を表明した⁸⁰。そこで、12月27日第6特別委中間報告書では、「教員の団結権及び団体交渉権」について別紙が配布され、「このことについて左のような意見があった 一、教員の争議行為は、教員の特殊な身分を考えると好ましくはないが、現在の教員の処遇のまゝで教員に労働組合法に規定する争議権を認めないことは考慮を要すること。 二、教員の争議行為は、教員の特殊な身分を考えると好ましくないで、労働関係調整法第38条の争議行為をすることが出来ないものの中に教員を加へること。 三、左のような教員連盟を組織すること。 1. 目的(内容については筆者略) 2. 組織(内容については筆者略) 3. 団体交渉権 教員連盟はその目的を達成するため団体交渉をなし又は団体協約を締結することができるものとする。 団体交渉によってその目的を達成することができないときは、教育委員会の調停又は仲裁を請求することが出来るものとする。但し教育を停廃せしめる争議行為をすることが出来ないものとする。 4. 教員連盟と労働組合法による教員の組合との関係 教員が教員連盟の外に団結権及び団体交渉権を利用して生活条件の改善及び地位の向上のみをはからふとする場合に、労働組合法によって純然たる闘争的団体として教員組合を組織することは妨げないこと。」というように、現行法のまま教員にストライキ権を含む労働基本権を認めるという意見と労働関係調整法第38条解釈の変更によって教員の労働争議権を禁止するという意見が併記された。さらに、労働組合法に基づく教員組合とは別に、団結権・団体交渉権を持つ

⁷⁷「教育刷新委員会第6特別委員会第3回議事速記録(1946年12月17日)」前出『教育刷新委員会・教育刷新審議会 第8巻』P.476

⁷⁸「教育刷新委員会第6特別委員会第4回議事速記録(1946年12月18日)」前出『教育刷新委員会・教育刷新審議会 第8巻』P.487

⁷⁹「教育刷新委員会第6特別委員会第6回議事速記録(1946年12月26日)」前出『教育刷新委員会・教育刷新審議会 第8巻』P.511

⁸⁰ 同上、P.513

ものの争議権を持たない教員連盟が組織されることを期待する意見も併記された。この中間報告書を議論した教刷委第18回総会(1947年1月10日)において南原繁副委員長(東京帝国大学総長)は、アメリカを例にあげながらの教員の労働争議権の法による禁止や労働争議権を禁止した教員連盟の結成を推奨する報告書の説明に対して、「アメリカの場合には、ノンストライク・ポリシーをとるというのはその組合の自発的な1つの決め方であるのに、日本のこの案で行こうとするのは法令で以って所謂普通の労働組合と違った行き方をして行こうと、こういう違いが出ていますね。」「今の教員の団結権及び団体交渉権の二項ですね。労働関係調整法第38条の争議行為をすることが出来ない者の中に教員を加えることというような、こういう表現に逸れせずに、これだったら法規を作れということになってしまうように見えますから、そうでないような書き方をなすった方がよいのではないですか。」と労働基本権制限論の矛盾を鋭く批判している⁸¹。

このように12月27日中間報告書にいたる第6特別委員会での議論は、従来の官公私立学校教員の身分が不安定な上に経済的待遇が他の官吏に比して低かった点、専門職性に基づく学問の自由・教育の自由が失われていた点について改善されるべきであるということについては一致していた。したがって、中間報告書においては「六、身分の保障」「七、休職の制限」「八、減棒」「九、転職及び転任の制限」の項を設けて正当な理由や手続きを欠いた意に反する免職、休職、減棒、転職、転任を禁ずるとし、また、あらゆる学校段階の教員の自主研修権を広く認めようとした。しかし、一方、勢いを増しつつあった教員組合運動を敵視する立場から、元来身分保障制度として提案された停年制度はむしろ教員の身分を脅かす危険性のある定期的教員資格審査制度へとすりかえられていった。そして、法によって教員の争議権・ストライキ権を禁止しようとする文部省関係者や主査の強い意向にもかかわらず、その点については特別委として的一致した意見とはならなかった。このような文部省関係者や一部教刷委委員の「教員政策」における「統制と保障という矛盾」した態度は、羽田貴史のいうように「自身の手により民主的『改革』を進め、民主的主体であることを示さずには、自己の存続をはかれないという矛盾」の表れであった⁸²。

(3)「教員身分法案要綱案」(1946年12月末～1947年1月中旬に文部省作成)について

12月27日付第6特別委中間報告書とほぼ同時期に文部省によって作成されたと思われる「教員身分法案要綱案」(以下、「身分法案要綱案」と略す)が存在している⁸³。この「身分法案要

⁸¹ 「教育刷新委員会第18回総会議事速記録(1947年1月10日)」日本近代教育資料研究会編『教育刷新委員会・教育刷新審議会会議録 第二巻』岩波書店、1996年、P.15、P.17

⁸² 17に同じ。

⁸³ この「教員身分法案要綱案」は、元々国立教育研究所蔵「戦後教育資料 V-22」にあったものであるが、その全文は永井憲一「『資料』「教員身分法案要綱案」「学校教師(員)身分法に関する問題点」など」『立正法学 第8巻—第3・4号』1975年、P.87～P.106 の中で紹介されている。この「身分法

網案」は、その後の公開の案にはない教員の労働組合法・労働関係調整法・労働基準法適用からの排除と労働争議権の禁止を明確にうたっていること、当時の教育行政機構に関する議論や案の中で必ず出てきていた市町村教育委員会を完全に無視して記述していることなどから、教刷委に公に示されることはなかった文部省内部文書であったと思われる。

この「身分法案要綱案」の内容を、ほぼ同時期の第6特別委員会中間報告書の内容と比較して整理してみよう。まず、共通点についてあげると、第一に、「本法の目的」「教員の定義及び身分」の項目については両者は全く同一の文章であり、「官公私立の学校を通じて教員はすべて特殊の公務員としての身分を有するもの」とし、「一般公務員に対する特則を設けること」を目的としていることである。私立学校教員をも含めて「特殊の公務員としての身分を有する」としているところに特徴がある。第二に、両者ともに、正当な理由や手続きによらない免職、休職、減俸、転職を禁止することによって教員の身分保障をはかり、教育の自主性、教員の教育の自由を確保しようとしていることである。ただし、中間報告にあった「転任の制限」に関する「教員は配置の適正を期するため必要ある場合に限り転任を命ぜられることがあるものとする」とは、「身分法案要綱案」では削除されている。第三に、「教員の審査」については、中間報告書とはほぼ同様の内容の記述であるが、「身分法案要綱案」では審査期間を「任命後7年毎」、審査事由を「(1) 心身の衰弱により教師の使命を達成することが困難なこと (2) その他教員として著しく不適当なこと」とし、より詳しい具体的な記述となっている。そして、(2)の審査基準は極めて抽象的で曖昧であり、教員の身分保障を脅かすものであった。第四に、「身分法案要綱案」は「俸給」の項で、中間報告書の「俸給、昇給、恩給」中の記述とはほぼ同様に、教員に対する「職務俸として」「一定額以上の研究費を支給すること」と記述し、教職の専門職性に基づく教員の自主研修権の経済面での保障を職務給として支給することを提起している。

次に、「身分法案要綱案」が中間報告書と異なる点について見てみよう。第一に、「任命手続(中間報告書では、任用手続)」については、中間報告書では「教育行政機構に関する審議の結果をとり入れること」という簡単な記述であるが、「身分法案要綱案」では、「小学校及び中学校の教員は地方教育委員会の議によりこれを任命するものとする。 高等学校の教員は地方教育委員会の議により、これを任命するものとする。 ・ ・ ・ (中略) ・ ・ ・ 第1項、

案要綱案」の作成時期については、諸説あるが、羽田貴史(前出「教育公務員特例法の成立過程・そのⅠ」『福島大学教育学部論集・第32号の3(教育・心理)』P.42)や嘉納英明(前出「戦後教育改革における教員身分保障制度成立に関する研究(Ⅱ)」『琉球大学教育学部紀要・第42集Ⅰ』P.196)と同様に、1946年12月末から翌年1月中旬頃にかけて作成されたと推察する。「身分法案要綱案」の内容が12月27日作成の第6特別委中間報告書と比べて、重要な点での相違がいくらかはあるものの同じ文章が多いこと、教員の身分審査が「7年毎」とされているが当初5年ないし10年毎とされていた身分審査の期間を「7年毎」にする案が初めて出てきたのは第6特別委第5回会議(12月21日)であること、中間報告書より詳しい記述の部分がかなりあることなどが、その理由である。

第2項及び第3項、但書の場合を通じて私立学校の教員の任命に当っては、その学校の推薦する者についてこれを行はなければならないものとする」と、当時の教刷委における教育行政機構についての論議を踏まえて民衆統制の原理に基づく教育委員会が官公私立学校の教員の任命権を持つと具体的に記述していることである。「教員の任用に際しては、任命権者の専決権に委ねるのではなく、合議制機関の『議により』おこなう原則がとられていたこと」⁸⁴、「『公民の選挙による教育委員会』の議を組み入れ、それ故に人事行政における住民統制に踏み出しており、戦前官僚制を否定する方向にあった」⁸⁵ことは、教員の身分保障の点から見ても評価できる。ただ、1946年12月27日教刷委第17回総会で採択され第1回建議事項となった「教育行政に関する事」の中では市町村、都道府県、数府県を1単位とした地方にそれぞれ公選制教育委員会を設置すると述べているにもかかわらず、「身分法案要綱案」は「教員の任命」部分のみでなく案全体においても市町村教委について全く記述せず、その存在を無視している。これは、内務行政からの独立という意味において教育の自主性、教権の独立を強く主張しながらも、文部省の権限の縮小につながる教育行政の地方分権に消極的であった文部省の意向を反映したものと考えられる。第二に、「教員服務規律」については、中間報告書の「官吏服務規律」に対する「一定の特則を設けること」という簡単な記述に対して、「身分法案要綱案」ではより具体的に記述されており、その中には「(2) 教員は、国民の師表たるにふさはしく常に修養に努め清廉に身を持たすべきこと」「(4) 教員は、その職務と両立しないような活動に従事することができない」というように、教師聖職論の立場から教員の組合活動を抑制しかねない内容が含まれていた。第三に、速記録には内容記述のなかった中間報告書の「研究の自由」について、「身分法案要綱案」は「教員の研究の自由はこれを尊重し、何人もこれを制約してはならないこと」と、学校種を問わずすべての教員の研究の自由について記述している。しかし、「但し教育に当っては教育の目的に照らし各級の学校により自ら一定の制約の存することは認めねばならないこと」という但し書きがあり、学校種によっては教育の自由の制約があると解釈できるような内容になっている。第四に、速記録には内容記述のなかった中間報告書の「再教育又は研修」について、「身分法案要綱案」は「教員は一定の期間その勤務に従事したときは、現職現俸給のまま再教育又は視察その他の研究のため、学校その他の研究機関に入り若しくは内外の留学視察により自由研究をする期間が与えられること」と述べ、現職・有給のままの自由研究のための長期研修、視察研修、留学研修を提起している。これは、「教員の研究の自由」のための自主研修を勤務条件の面からも保障しようとするものであった。第五に、中間報告書では教員の労働基本権の制限の是非については意見が一致せず両論併記であったが、「身分法案要綱案」は教員についての「労働基準法適用排除」「労働組合法の適用排除」「労働関係調整法の適用排除」を明確に記述し、法による教員の労働基本権の厳しい制限を提起している。そ

⁸⁴ 前出「教育公務員特例法の成立過程・そのⅠ」『福島大学教育学部論集・第32号の3（教育・心理）』P.42

⁸⁵ 同上、P.43

して、教員の労働組合法に基づく労働組合の結成や加入を禁止する代わりに、「団体交渉をなし又は団体協約を締結できる」が「教育を停廃せしめる争議行為をすることはできない」教員連盟について述べている。教員連盟が団体交渉権は持つが争議権は持たないとしている点については中間報告書と同じであるが、教員連盟の組織目的について、中間報告書で述べられていた4つのうち労働組合の主たる目的である「生活条件の改善及び地位の向上」がそっくり削られている（他の3つの目的については、全く同じ文章で記述されている）。

このように、「身分法案要綱案」も中間報告書と同様に、教員に対する専門職性に基づく保障と統制、労働者性に基づく保障と統制という矛盾し錯綜した内容であるといえるが、労働基本権の法による制限に代表されるように、中間報告書に比べて統制の側面の強い内容となっているといえよう。

(つづく)